

§7 ПАРТИИ И ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ

Мамедова В.Э.

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЧЛЕНОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

Аннотация. В статье представлены результаты исследования практики регулирования института ответственности членов политической партии в Российской Федерации. Автор раскрывает проблемы обеспечения права политической партии на самоуправление, с одной стороны, и права граждан на политическое объединение, а также пассивного избирательного права, с другой стороны; обосновывает необходимость государственного вмешательства посредством законотворческой деятельности в процесс регулирования института внутривнутрипартийной ответственности члена политической партии, обозначаются критерии допустимости и пределы осуществления такого вмешательства. В ходе исследования проведен сравнительный анализ внутривнутрипартийных документов действующих российских политических партий, произведена оценка их содержания с точки зрения соответствия требованиям современного законодательства. Автор обращает внимание на необходимость разработки сбалансированного подхода к выстраиванию системы государственного и партийного регулирования данной сферы отношений, предлагает выработанные на основе философского типа право-понимания критерии, которым должна соответствовать такая система. На основе результатов проведенного исследования автор разрабатывает предложения по внесению изменений в действующее российское законодательство, регулирующее деятельность политических партий.

Ключевые слова: внутривнутрипартийные отношения, институт членства, институт ответственности, право на объединение, политическая партия, членство в партии, исключение из партии, партийные взыскания, внутривнутрипартийная дисциплина, право на обжалование.

Abstract. This article presents the results of the research of regulation practice of responsibility institution of the members of political party in the Russian Federation. The author reveals the issues of ensuring the political party's right to self-governance on one hand, and citizens' right to political association and passive electoral

right on the other. The author also substantiates the need of government interference through the lawmaking into the regulation process of the institution of interparty responsibility of political party member. The criteria of allowability, as well as limitation of such interference are determined. During the course of this research, the author carries out a comparative analysis of the interparty documents and evaluates them from the perspective of correspondence with the requirements of the current legislation. The attention is given to the necessity of formulation of the balanced approach towards structuring of the state and party regulation of this area of the relationship. Based on the philosophical type of legal understanding, the author develops the criteria to which such system must adhere. Using the results of the conducted research, the author formulates the proposals on introduction of changes into the current Russian legislation that regulates the work of political parties.

Key words: *Leave to appeal, Interparty discipline, Party prosecution, Expulsion from the party, Party membership, Political party, Right to unite, Responsibility institution, Membership institution, Interparty relationships.*

Современное законодательство относит институт внутрипартийной ответственности к исключительному предмету ведения политических партий. Практика реализации партиями своих полномочий по регулированию данного института разнообразна, значительный массив внутрипартийных норм свидетельствует о низком уровне защищенности прав члена политической партии. В связи с чем, может быть целесообразно введение ряда законодательных положений, задающих основные направления регулирования данного института.

При осуществлении законодательного регулирования деятельности политических партий должен выстраиваться баланс публичных (конституционных) и частных (партийных интересов). Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации критерием установления такого баланса должны служить принципы соразмерности и сохранения существа права [1, 2]. При этом Конституционный Суд не поясняет, что следует считать существом права. Данный вопрос является предметом доктринального толкования. Обоснованным видится предложенное В.В. Лапаевой применение философского типа правопонимания при выявлении сущности права в целях определения критериев установления пределов государственного регулирования деятельности политических партий. С точки зрения философского типа правопонимания прав следует рассматривать как формальное равенство [3]. В таком случае, сбалансированной системой государственных и внутрипартийных регуляторов следует считать систему норм, гарантирующую «отсутствие

привилегий и дискриминации при реализации конституционных прав» [3].

При регулировании института ответственности членов политической партии следует учитывать, что, с одной стороны, членство в политической партии является инструментом реализации не только конституционного права гражданина на политическое объединение, но и пассивного избирательного права, поскольку политические партии являются единственным коллективным субъектом, имеющим право выдвигать кандидатов на выборах в органы публичной власти, и значительная часть выборов в Российской Федерации в настоящее время проводятся по пропорциональной избирательной системе. Таким образом, институт ответственности члена политической партии может препятствовать реализации гражданином перечисленных выше конституционных прав, например, в случаях когда внутрипартийными актами в качестве условий выдвижения члена партии в качестве кандидата на выборах указано отсутствие наложенных взысканий, либо в случае применения крайней меры внутрипартийного взыскания – исключения из партии. С другой стороны, институт ответственности является важнейшим инструментом поддержания внутрипартийной дисциплины и защиты партии от причинения ее ущерба действиями членов партии. В следствии чего при регулировании института ответственности необходимо выстроить баланс интересов, гарантирующие невозможность дискриминации членов партии со стороны их коллег при вынесении решения о наложении взыскания и достаточный уровень защищенности политической партии от злоупотреблений статусом члена политической партии.

Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы о современном состоянии регулирования института ответственности члена политической партии.

Уставы некоторых партий закрепляют основания исключения из партии, при этом основания наложения иных взысканий содержатся в иных корпоративных нормативных актах (например, п. 8 ст. 12 Устава политической партии «Молодая Россия» [4]). Отсутствие такого важнейшего элемента статуса члена политической партии как ответственность в перечне положений, подлежащих обязательному включению в устав партии, ведёт к невозможности их проверки Министерством Юстиции Российской Федерации на соответствие действующему законодательству; применению достаточного простого порядка внесения изменений в решения, устанавливающие основания ответственности; усложнению ознакомления с такими основаниями, поскольку у политических партий отсутствует обязанность публиковать решения руководящих органов либо иным способом доводить их до всеобщего сведения.

Как правило, уставы партий закрепляют дифференцированную систему взысканий, включающую несколько основных видов взысканий, которым может быть подвергнут любой член партии, а также специальные виды взыскания, налагаемые на членов партий, занимающих руководящие партийные должности.

К основным видам взысканий уставы политических партий относят: замечание, предупреждение (п.5.3 Устава Всероссийской политической партии «Единая Россия» [5] (далее – «Единая Россия»)); предупреждение, выговор, строгий выговор, исключение из партии (п. 2.11 Устава политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» [6] (далее – КПРФ), ч. 3 ст. 10 Устава политической партии «Справедливая Россия» [7] (далее – «Справедливая Россия»)); порицание, предупреждение, выговор и строгий выговор, исключение из партии (п. 2.11 Устава политической партии «Коммунисты России» [8] (далее – «Коммунисты России»)); к специальным: несоответствие занимаемой должности (п.5.3 Устава партии «Единая Россия» [9]); отстранение от руководящих

полномочий, исключение из состава выборного органа (п. 2.11 Устава КПРФ [6]).

При этом, неоднозначно решается вопрос о природе института исключения члена из партии и его соотношения с системой внутрипартийных наказаний. Партийная практика выработала три подхода к решению данного вопроса.

Первый подход: признание исключения из партии крайним видом внутрипартийных взысканий, то есть исключение из партии вписывается в общую иерархию партийных взысканий (КПРФ, «Справедливая Россия», «Коммунисты России»).

Второй подход: исключение из партии рассматривается как одно из оснований прекращения членства, не связанное с системой партийных взысканий («Единая Россия», политическая партия «Альянс зеленых» (далее – «Альянс зеленых»)).

Третий подход: исключение из партии – единственная мера негативного воздействия на членов партии (политическая партия «Либеральная демократическая Партия России» (далее – ЛДПР), политическая партия «Яблоко» (далее – «Яблоко»)).

Проблема природы исключения из политической партии становится актуальной при решении вопроса о допустимости распространения на отношения по исключению общих норм о наложении взысканий (привлечения к ответственности) члена политической партии (см. ниже). Поскольку исключение из партии как и иные виды взысканий является негативной реакцией политической партии на действия ее члена, закономерным является вывод о признании обоснованными первый подход, а также третий подход, если исключение из партии рассматривается как взыскание, мера ответственности. В связи с этим, целесообразно закрепление законодательного положения, указывающего, что исключение из партии является крайним видом взыскания, иные виды взысканий могут быть предусмотрены уставом партии.

Содержащиеся в корпоративных нормативных актах формулировки оснований наложения взысканий зачастую не соответствуют требованию формальной определенности и создают многочисленные возможности для злоупотреблений.

- Среди таких оснований следует выделить:
- несоблюдение Устава партии, программных документов, решений центральных органов Партии, руководящих органов ее структурных подразделений (политическая партия «Партия народной свободы» (далее – ПАРНАС), политическая партия «Против всех» (далее – «Против всех», «Единая Россия»). Буквальное толкование данного положения позволяет исключить, например, члена партии «Против всех» за несоблюдение ч. 7 ст. 12 Устава, предусматривающей обязанность члена партии информировать соответствующее отделение партии о смене места жительства. Под понятие «несоблюдение программных документов» можно подвести практически любое действие члена партии, поскольку такие документы отличаются высокой размытостью положений.
 - невыполнение обязанностей члена партии (КПРФ). При этом среди обязанностей члена партии устав КПРФ называет: быть патриотом Родины, добиваться достижения программных целей, защищать граждан от проявления угнетений (п. 2.4).
 - действие, дискредитирующее Партию («Единая Россия», «Справедливая Россия»), предательство интересов (ЛДПР); действие (бездействие), наносящее ущерб (политическим) интересам партии («Единая Россия», «ПАРНАС», «Яблоко»), действия, порочащие репутацию члена и наносящие (существенный) моральный (политический) ущерб партии (ЛДПР, КПРФ). Ни в одном из уставов не раскрываются используемые понятия «действия, дискредитирующие партию», «предательство интересов», «ущерб политическим интересам», «политический ущерб», «моральный ущерб», «существенный ущерб». Широкое поле для оценочных суждений в условиях отсутствия закреплённых критериев вынесения оценок, ведет к правовой неопределённости и злоупотреблениям.
 - нарушение действующего законодательства (ЛДПР). Указанное основание позволяет исключить члена из партии, например, за безбилетный проезд или превышение предель-

ной допустимой скоростью движения транспортного средства.

- другие действия, не вызывающие сомнений в правильности принятия решения коллегиальным органом об исключении члена партии (ЛДПР). Включение данного положения в перечень оснований для исключения члена из партии, по сути, делает такой перечень открытым, и окончательно «развязывает руки» партийным органам в процессе устранения «неудобных членов».

Цели предотвращения принятия необоснованных, произвольных решений об исключении может служить законодательно закреплённый перечень оснований для наложения такого взыскания на члена партии. При этом партиям должно быть предоставлено право утвердить своим уставом такой список либо в части. Анализ уставов зарегистрированных политических партий и практике реализации их положений позволяют составить следующий перечень допустимых оснований для исключения члена из партии:

- 1) однократное грубое нарушение:
 - воспрепятствование исполнению решений руководящих и контрольно-ревизионных органов партии, её структурных подразделений;
 - публичное выражение несогласия члена партии с программными документами партии, позицией руководящих органов партии;
 - нанесение существенного ущерба партии (термин «существенный ущерб» должен быть разъяснен в уставе);
 - деяние, порочащее репутацию партии;
 - неучастие в деятельности партии в течение длительного периода (период должен быть определен уставом);
 - вступление в законную силу приговора суда, которым член партии признан виновным в совершении преступления;
 - предоставление недостоверных данных, подложных документов.
- 2) неоднократное невыполнение членом партии своих обязанностей, несоблюдение устава, решений центральных органов Партии, руководящих органов ее структурных подразделений при условии наложения на члена партий взысканий за предыдущие нарушения.

Согласно результатам исследования уставов политических партий решения о наложении взысканий партии традиционно относят к компетенции коллегиальных органов, что однозначно заслуживает положительной оценки с точки зрения уровня гарантий статуса члена политической партии. В то же время, ряд политических партий допускают принятие решений о наложении взысканий, в том числе об исключении члена из политической партии, коллегиальным органом первичных и местных отделений («Единая Россия», «Справедливая Россия», КПРФ). При этом, анализ статистических данных свидетельствует о достаточно малой численности первичных отделений партий (в Самарской области численность более чем 1700 первичных отделений одной из самых крупных партий «Единая Россия» не превышает 50 человек). Возможность исключения члена партии решением первичного отделения в таких условиях становится идеальным инструментом устранения конкурентов в ходе внутрипартийной борьбы. Тем самым институт исключения из партии преобразуется из средства защиты партии в средство защиты внутрипартийных корпоративных группировок и кланов. Аналогичная ситуация может складываться в случаях, когда первичное отделение партии одновременно представляет собой и местное отделение. Такое явление распространено, например, в некрупных городах субъектов федерации. В связи с этим в целях повышения защиты членов партии от необоснованного исключения необходимо на законодательном уровне закрепить обязанность партий включать вопрос об исключении члена в компетенцию региональных и федеральных коллегиальных органов партии, либо допускать принятие такого решения местным отделением, но с последующим утверждением региональных партийных органов. Возможность принятия партиями решения об отнесении наложения иных взысканий к компетенции того или иного органа следует сохранить в неизменном виде, поскольку иные виды взысканий направлены на поддержание внутрипартийной дисциплины и, как правило, не могут значительно ущемлять права членов партий на объединение и реализацию пассивного избирательного права.

Следующим важным аспектом регулирования порядка наложения взысканий является процеду-

ра принятия решения соответствующим органом. Минимальное количество уставов закрепляет перечень вопросов, подлежащих рассмотрению при принятии решения о наложении взыскания на члена из партии. Так, согласно уставам партий КПРФ и «Коммунисты России» взыскание накладывается в зависимости от характера содеянного и степени вины члена партии. Включение данных положений в устав партии коррелирует требованию о недопущении неопределенности либо произвольности решения о наложении взыскания.

Очевидно, что, изначально являясь политическим институтом институт ответственности члена партии оказывает воздействие на правовые отношения по реализации прав членов партий, то есть становится политико-правовым институтом, что позволяет распространить на него отдельные положения правового учения об ответственности. Основанием наложения взыскания может являться только виновно совершенное деяние. При этом, обвиняемому в нарушении члену партии должна быть предоставлена возможность присутствовать на соответствующем заседании и давать пояснения по рассматриваемому делу. В настоящее время данное положение зачастую не выполняется (см. Определение Верховного Суда РФ от 13 сентября 2013 г. № 49-АПГ-13-27). Закрепление в законодательстве требования о вынесении решения, мотивированного совершением лицом виновного деяния, на заседании коллегиального органа в присутствии обвиняемого члена партии снизит возможность принятия произвольных решений, то есть возможность злоупотреблений.

Согласно большинству уставов партий решение о наложении взыскания, в том числе об исключении члена из партии, принимается простым большинством голосов от числа присутствующих на заседании коллегиального органа участников, при наличии кворума («Альянс зеленых», «Молодая Россия», «Справедливая Россия»). При этом, как правило, правомочным считается заседание, на котором присутствует более половины членов соответствующего органа. Таким образом, решение важное как для отдельного члена партии (способное повлечь невозможность реализации конституционных права на объединение и пассивного избирательного права) так и для партии (потеря сочувствующе-

го идеологии партии коллеги или защита партии от приносящего вред члена) может быть принято одной четвертью голосов от общего состава уполномоченного органа. В связи с этим для повышения уровня защиты конституционных прав целесообразно предусмотреть обязанность партий принимать решений об исключении члена квалифицированным большинством голосов.

Важнейшей гарантией конституционных прав члена партии является возможность обжалования решения о наложении взыскания. Анализ уставов политических партий показывает, что в целом партии уделяют значительное внимание регулированию права на обжалование. Любые партийные решения могут быть обжалованы в вышестоящий орган, при этом ряд уставов устанавливают особый срок для обжалования решения об исключении члена из партии (1 месяц – ЛДПР; 2 месяца – «Единая Россия», политическая партия «Города России», политическая партия «Союз Горожан»), при этом случаи установления сроков рассмотрения жалоб нечасты (двухмесячный срок в партии «Единая Россия», п. 2.12 Устава партии «Коммунисты России» содержит следующую формулировку «рассматриваются, как правило, в срок не более двух месяцев»). Поскольку сроки рассмотрения жалоб является важнейшей гарантией действенности норм, целесообразно включение в перечень положений, подлежащих обязательному включению в устав партии, сроков рассмотрения жалоб на решения органов партии.

Долгое время спорным оставался вопрос о возможности судебной защиты нарушенных прав решением партии о наложении взыскания в виде исключения. В настоящее время системное толкование положений ст. 39 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», п. 2 ст. 8, п. 1 ст. 21 и п. 8 ст. 23 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» позволяет оспаривать партийные решения об исключении в случае несоблюдения установленного уставом порядка принятия такого решения. Решения Конституционного Суда Российской Федера-

ции подтверждают важность применения судебных контроля за деятельностью политических партий, в том числе с точки зрения функционирования внутрипартийной демократии [10].

Резюмируя сказанное выше, следует еще раз подчеркнуть, что установлению баланса публичных и партийных интересов в процессе функционирования института ответственности членов политической партии могут служить следующие предложения:

- включении в перечень обязательных для указания в уставе партий положений оснований наложения взысканий;
- законодательное закрепление общих правил наложения взысканий, предусматривающих вынесение мотивированного решения квалифицированным большинством на заседании коллегиального партийного органа, на основании виновно совершенного лицом деяния в присутствии обвиняемого в его совершении лица, либо в его отсутствие при условии его надлежащего уведомления о проведении такого заседания;
- отнесении принятия решения о наложении взысканий в компетенцию региональных и федеральных коллегиальных органов партии, либо принятие такого решения местным отделением с последующим утверждением региональными партийными органами;
- законодательное закрепление положения, указывающего, что исключение из партии является крайним видом взыскания, иные виды взысканий могут быть предусмотрены уставом партии;
- законодательное закрепление перечня оснований для исключения, который партии могут утвердить своим уставом полностью либо в части.

Предложенные положения могут способствовать повышению уровня гарантий внутрипартийной демократии, конституционных прав членов партии не только при применении соответствующих норм партиями, но и при последующем судебном контроле.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О полити-

- ческих партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. Ст. 491;
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия-Российская партия коммунистов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 30. Ст. 3989.
 3. Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал российского права. 2007. №9 (129). – С. 29.
 4. Устав политической партии «Молодая Россия». URL: <http://minjust.ru/ru/node/2309> (дата обращения: 25.10.2016).
 5. Устав политической партии «Единая Россия». URL: <http://minjust.ru/ru/node/2378> (дата обращения: 25.10.2016).
 6. Устав политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации». URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/KPRF> (дата обращения: 25.10.2016).
 7. Устав политической партии «Справедливая Россия». URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/SR> (дата обращения: 25.10.2016).
 8. Устав политической партии «Коммунисты России». URL: <http://minjust.ru/taxonomy/term/192> (дата обращения: 25.10.2016).
 9. Устав политической партии «Единая Россия». URL: <http://minjust.ru/ru/node/2378> (дата обращения: 25.10.2016).
 10. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М. 2011
 11. Фокина В.Э. Специфика развития корпоративного регулирования политических организаций в России в период отсутствия их законодательной институционализации (до начала XX века) // Право и политика. 2016. № 8. С. 1075-1082. DOI: 10.7256/1811-9018.2016.8.17926.
 12. Липинский Д.А., Станкин А.Н. О роли решений Конституционного Суда в формировании системы конституционной ответственности // Юридические исследования. 2016. № 10. С. 50-62. DOI: 10.7256/2409-7136.2016.10.19460. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_19460.html

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.02.2005 № 1-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti abzatsev vtorogo i tret'ego punkta 2 stat'i 3 i punkta 6 stat'i 47 Federal'nogo zakona «O politicheskikh partiyaх» v svyazi s zhaloboi obshchestvenno-politicheskoi organizatsii «Baltiiskaya respublikanskaya partiya» // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. 2005. № 6. St. 491;
2. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.07.2007 № 11-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ot del'nykh polozhenii statei 3, 18 i 41 Federal'nogo zakona «O politicheskikh partiyaх» v svyazi s zhaloboi politicheskoi partii «Rossiiskaya kommunisticheskaya rabochaya partiya-Rossiiskaya partiya kommunistov» // obranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. 2007. № 30. St. 3989.
3. Lapaeva V.V. Zakonodatel'noe trebovanie k chislennosti politicheskoi partii kak ogranichenie konstitutsionnogo prava na ob'edinenie: kriterii pravomernosti // Zhurnal rossiiskogo prava. 2007. №9 (129). – S. 29.
4. Ustav politicheskoi partii «Molodaya Rossiya». URL: <http://minjust.ru/ru/node/2309> (data obrashcheniya: 25.10.2016).
5. Ustav politicheskoi partii «Edinaya Rossiya». URL: <http://minjust.ru/ru/node/2378> (data obrashcheniya: 25.10.2016).
6. Ustav politicheskoi partii «Kommunisticheskaya partiya Rossiiskoi Federatsii». URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/KPRF> (data obrashcheniya: 25.10.2016).
7. Ustav politicheskoi partii «Spravedlivaya Rossiya». URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/SR> (data obrashcheniya: 25.10.2016).
8. Ustav politicheskoi partii «Kommunisty Rossii». URL: <http://minjust.ru/taxonomy/term/192> (data obrashcheniya: 25.10.2016).
9. Ustav politicheskoi partii «Edinaya Rossiya». URL: <http://minjust.ru/ru/node/2378> (data obrashcheniya: 25.10.2016).
10. Bondar' N.S. Sudebnyi konstitutsionalizm v Rossii v svete konstitutsionnogo pravosudiya. M.: Norma, Infra-M. 2011
11. Fokina V.E. Spetsifika razvitiya korporativnogo regulirovaniya politicheskikh organizatsii v Rossii v period otsutstviya ikh zakonodatel'noi institutsionalizatsii (do nachala XX veka) // Pravo i politika. 2016. № 8. С. 1075-1082. DOI: 10.7256/1811-9018.2016.8.17926.
12. Lipinskii D.A., Stankin A.N. O roli reshenii Konstitutsionnogo Suda v formirovani i sistemy konstitutsionnoi otvetstvennosti // Yuridicheskie issledovaniya. 2016. № 10. С. 50-62. DOI: 10.7256/2409-7136.2016.10.19460. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_19460.html